Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393		2
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Wijziging Model-APV zomer 2014	ECLBR/U201401246 Lbr. 14/054	10 juli 2014

Samenvatting

In deze ledenbrief geven wij een toelichting op de aanpassing van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Model-APV). Deze betreft grotendeels technische verbeteringen, correcties en actualiseringen; deels naar aanleiding van verzoeken en opmerkingen van gemeenten. In een aantal artikelen zijn ook inhoudelijk zaken veranderd.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393		2
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Wijziging Model-APV zomer 2014	ECLBR/U201401246 Lbr. 14/054	10 juli 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Algemeen
In deze ledenbrief geven wij een toelichting op de aanpassing van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Model-APV). Deze betreft grotendeels technische verbeteringen, correcties en actualiseringen; deels naar aanleiding van verzoeken en opmerkingen van gemeenten. In een aantal artikelen zijn ook inhoudelijk zaken veranderd.

Inhoudelijke wijzingen:
● Artikel 2:12 over het aanleggen en veranderen van uitwegen. Bij de regeldrukvermindering van 2007 is de vergunning voor de uitweg vervangen door een meldingenstelsel. In de praktijk blijkt dat voor veel gemeenten lastig hanteerbaar. Om die reden is hier een alternatief geboden in de vorm van een eenvoudig vergunningsstelsel.
● Artikel 2:48 over het verbod om alcohol te nuttigen op aangewezen plaatsen in het openbaar. Door aanpassing in de Drank- en Horecawet van de leeftijd waarop jongeren in het openbaar alcohol mogen drinken, ontstond een overlap met dit artikel in de Model-APV. Het APV-artikel is om die reden aangepast.
● Artikel 2:58 over het gebod om hondenpoep op te ruimen. In dit artikel was een bepaling opgenomen die ook de opleiders van hulphonden uitzonderde van dit gebod. Wij zijn daar door diverse gemeenten op gewezen. Bij navraag bleek er ook vanuit de optiek van het opleiden van hulphonden geen reden te zijn waarom de opleiders de poep niet zouden kunnen en willen opruimen. De uitzondering is daarom geschrapt.
● Artikel 2:78 over gebiedsontzeggingen. Op verzoek van verscheidene gemeenten is deze bepaling toegevoegd. Zie hierover verder de volgende paragraaf.
● Artikel 5:15 over het verbod om te venten. In deze bepaling werd venten in beginsel altijd en overal toegestaan, tenzij de venter daarbij de openbare orde verstoorde. Een zo algemene norm bleek voor handhavers lastig hanteerbaar. In deze nieuwe bepaling is gekozen voor een bepaling waarbij het college in het belang van de openbare orde gebieden en tijden kan aanwijzen waar het venten is verboden.

Artikel 2:78 Gebiedsontzeggingen
Inleiding
In het geval van (ernstige vrees voor) een openbare ordeverstoring of overlastgevend gedrag, kan een burgemeester een gebiedsontzegging opleggen. De bevoegdheid kan de burgemeester

ontlenen aan de Algemene plaatselijke verordening (APV). Vanuit verschillende gemeenten zijn hierover aan de VNG vragen voorgelegd, vaak gepaard met een verzoek voor een modelbepaling. Met deze modelbepaling komen wij hieraan tegemoet.

Verschillen met en verhouding tot andere gebiedsontzeggingen
Er zijn vier soorten grondslagen op basis waarvan een burgemeester een gebiedsontzegging kan opleggen. De bekendste is een bepaling in de APV waaraan hieronder aandacht wordt besteed. Daarnaast kan, enkel ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV-bepaling geen oog heeft, een gebiedsontzegging worden opgelegd op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (de 'lichte bevelsbevoegdheid'). Kan zowel de APV als artikel 172, derde lid, toepassing vinden voor een gebiedsontzegging, dan gaat de APV voor. Als echter van artikel 172, derde lid, gebruik wordt gemaakt, omdat er geen APV-bepaling voor handen is, dan kan de rechter aangeven dat er voldoende gelegenheid is geweest om een dergelijke regeling op te stellen. Bij structurele problemen is het nodig dat de raad een regeling in de APV opneemt. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is 'licht' ten opzichte van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet). Een licht bevel moet in overeenstemming zijn met geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen. Een noodbevel mag daarentegen afwijken van geldende regelgeving, uitgezonderd de Grondwet en hogere regelingen dan de Grondwet. De wetgever heeft de lichte bevelsbevoegdheid in het leven geroepen voor situaties waarin geldende regelgeving, waaronder de lokale verordeningen, geen voorziening bevat voor een concreet openbare-ordeprobleem.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 172a van de Gemeentewet (in 2012 ingevoegd via de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), een gebiedsontzegging op te leggen. De bevoegdheid van artikel 172, derde lid, is ook licht in vergelijking met dit artikel. Hierbij gaat het om herhaaldelijke overlast (minimaal tweemaal en een patroon), waardoor een gedegen dossieropbouw vereist is, en ernstige vrees voor voortgang ervan. Deze gebiedsontzeggingen kunnen voor 3 maanden met hoogstens driemaal verlenging voor telkens die duur tot maximaal 1 jaar gelden en in combinatie met een van de andere instrumenten (groepsverbod, meldingsplicht) uit dat artikel worden opgelegd.

Algemeen
Met de gebiedsontzeggingsbepaling in de APV kan een burgemeester optreden tegen personen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte. De gebiedsontzegging was in eerste instantie bedoeld voor gebruik bij overlast veroorzaakt door drugshandel en drugsgebruik. Maar het instrument kan ook worden toegepast bij andere vormen van overlast. Afhankelijk van hoe de bepaling wordt 'ingevuld'. Bijvoorbeeld wanneer de overlast veroorzaakt wordt door samenscholing, hinderlijk drankgebruik, geweldpleging etc. Om onveiligheidsgevoelens en overlast te verminderen, passen veel gemeenten dit instrument toe.

De gebiedsontzegging wordt opgelegd aan personen die strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verrichten en veelal al eenmaal een bestuurlijke waarschuwing hebben ontvangen. Voor het toepassen van een openbare-ordemaatregel, zoals een gebiedsontzegging, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

Er moet zijn voldaan aan het situatievereiste, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van omstandigheden die tot ingrijpen ter handhaving van de openbare orde kunnen noodzaken. Daarnaast moet ook voldaan zijn aan het doelcriterium: de maatregel moet zijn gericht op het beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen of overlast of het beperken van de gevolgen daarvan.

Het toepassen van de bevoegdheid kan alleen ten tijde van een (dreigende) ordeverstoring. De duur van deze concrete maatregel moet direct gekoppeld zijn aan de situatie dat er gevaar dreigt

voor de openbare orde. Hierdoor kan de duur van de maatregel niet onevenredig lang zijn. Doorgaans is daarom ook sprake van een trapsgewijze opbouw.

Bij de toepassing van de maatregel mag niet worden afgeweken van wettelijke voorschriften. Ten slotte moet de maatregel voldoen aan de eisen van subsidiariteit (er is geen minder zwaar middel voorhanden) en proportionaliteit (het bevel moet in verhouding staan tot de te bestrijden problematiek c.q. het te bereiken doel).

Implementatiehandleiding

Lid 1

Voor het eerste lid kan gekozen worden uit twee varianten. Bij variant 1 wordt in de bepaling zelf bepaald bij overtreding van welke bepalingen de gebiedsontzegging kan worden ingezet. Deze zullen uiteraard ingevuld moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan diverse bepalingen uit de APV, maar ook aan bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, etc. Van belang is dat voor een bestuursrechtelijk besluit, ook het bestuursrechtelijk bewijsstelsel geldt. De overtreding zal dus voldoende aannemelijk moeten zijn en niet – zoals in het strafrecht – wettig en overtuigend bewezen. Sommige gemeenten hebben al een ‘bijzondere’ gebiedsontzeggingsbepaling, bijvoorbeeld voor straatprostitutie of voetbalsupporters, deze zou geïntegreerd kunnen worden in de algemene bepaling waar de modelbepaling voor dient. Of tenminste qua bewoordingen daarop kunnen worden afgestemd. Voordelen van variant 1 zijn dat er een zekere voorzienbaarheid geboden wordt en dat er democratische legitimatie is; nadeel is dat iedere wijziging langs de raad moet en daardoor tijd in beslag neemt.

Bij variant 2 wordt niet in de bepaling zelf bepaald bij welke overtredingen de gebiedsontzegging ingezet kan worden, maar zal dit in een beleidsregel (of een dan noodzakelijke waarschuwing) vastgelegd moeten worden. Daarin zal dan in ieder geval neergelegd moeten worden wat er onder ‘openbare orde verstorende handelingen’ wordt verstaan. Voordeel van variant 2 is dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd (aanpassen van een beleidsregel is immers een stuk ‘makkelijker’ dan aanpassen van de APV); nadeel is dat de raad minder controle heeft over de invulling.

Tevens zal – los van welke variant gekozen wordt – bepaald moeten worden hoe lang de kortdurende gebiedsontzegging duurt. Met kortdurend wordt op een periode tot 48 uur gedoeld. Vaak wordt een periode van 24 uur gehanteerd. Denkbaar is ook om naast een zodanige algemene regeling, een bijzondere regeling op te nemen. Bijvoorbeeld door te bepalen dat de burgemeester iemand die tussen donderdag 18.00 uur en zondag 24.00 uur in het uitgaansgebied bepaald horeca-overlastgevend gedrag vertoont, een bevel geeft om gedurende het restant van die periode daar weg te blijven. Hetzelfde is denkbaar bij kermissen, voetbalwedstrijden of andere evenementen.

Lid 2

Voor de lang(er)durende gebiedsontzegging zal moeten worden bepaald hoe lang deze maximaal kan duren. Een looptijd van maximaal 12 weken is in de rechtspraak aanvaardbaar geacht. Desondanks hanteren de meeste verordeningen een maximum van veelal acht weken. Vier weken is ook een veelvoorkomend maximum. Desgewenst kan dit – zeker bij een langere periode – ook nader worden getrapt in een beleidsregel, wat de flexibiliteit ten goede komt.

Verder dienen in het tweede lid, afhankelijk van welke variant van het eerste lid gekozen is, de daarbij passende zinsneden gekozen te worden. Te weten ‘overtredingen’ en ‘één of meer van de bovengenoemde overtredingen begaat’ als er voor variant 1 gekozen wordt, ‘belangen’ en ‘strafbare feiten of openbare orde verstorende handelingen verricht’ als voor variant 2 gekozen wordt.

Lid 3

Het aantal maanden dat tussen de overtredingen verstrijkt, is van belang voor de toegestane looptijd van een gebiedsontzegging en dient te worden bepaald. Veelvoorkomend is een termijn van zes maanden, al komt twaalf maanden ook voor.

Verder dienen in het tweede lid, afhankelijk van welke variant van het eerste lid gekozen is, de daarbij passende zinsneden gekozen te worden. Te weten ‘de overtreding’ als er voor variant 1 gekozen wordt, ‘strafbare feit of openbare orde verstorende handeling’ als voor variant 2 gekozen wordt.

Wetsvoorstel Regeling prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
Voor de goede orde wijzen wij erop dat bij de Tweede Kamer de novelle van het wetsvoorstel Regeling prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aanhangig is gemaakt nadat het oorspronkelijke voorstel geen goedkeuring kon vinden bij de Eerste Kamer. Als het voorstel wordt aangenomen zal dat leiden tot een geheel nieuw hoofdstuk 3 van de Model-APV. Dat zal – vermoedelijk in het najaar – in een aparte ledenbrief aan de orde komen.

Bijlagen
In de eerste bijlage bij deze ledenbrief is een wijzigingsverordening opgenomen. Dit is een praktisch hulpmiddel voor wetgevingsjuristen die een regeling moeten aanpassen, maar lastig leesbaar voor wie wil weten wat er is gewijzigd in vergelijking met de vorige verordening. Om die reden is een tweede bijlage opgenomen met een overzicht van wijzigingen met de oude en de nieuwe teksten onder elkaar. In deze bijlage is ook per wijziging een korte toelichting opgenomen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter Directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.